

Openbaar Ministerie

Parket-generaal

Gespreksnotitie ten behoeve van het rondetafelgesprek (6 maart 2025) over het wetsvoorstel modernisering en uitbreiding strafbaarstelling mensenhandel

Algemeen

- Het OM staat positief tegenover het wetsvoorstel om de strafbaarstelling van mensenhandel te moderniseren. In het strafrecht dient het wettelijke kader voldoende basis te bieden voor een daadkrachtige en effectieve bestrijding van mensenhandel en het misbruik van kwetsbaarheden. De huidige strafbaarstelling is te complex. De voorgestelde wijzigingen leveren een verduidelijking en versimpeling op, waarmee de strafbaarstelling aanzienlijk is verbeterd;
- *Verduidelijking*: De huidige strafbaarstelling bevat een tiental gedragingen van uiteenlopende ernst die allemaal de juridische kwalificatie ‘mensenhandel’ dragen. Het wetsvoorstel brengt hier samenhang in aan. Doordat meer samenhang tussen deze gedragingen wordt aangebracht, kan het voor de rechtspraak complexe onderscheid tussen de voorfase en uitbuitingsfase komen te vervallen. Bovendien worden kwalificaties aangebracht (mensenhandel, kinderhandel, voordeeltrekken) die beter passen bij de specifieke gedragingen en tevens worden voorzien van verschillende strafmaxima die de ernst van de gedragingen beter tot uitdrukking brengen. Het OM verwacht dat dit alles positief zal bijdragen aan het daadkrachtig en effectief vervolgen van mensenhandel.
- *Vergroten van toegankelijkheid*: Bepaalde keuzes in het wetsvoorstel dragen bij aan de toegankelijkheid van de strafbaarstelling. De beïnvloedingsmiddelen (voorheen: dwangmiddelen) gaan naar een apart lid en de verruimde strafverzwarende omstandigheden gaan naar een apart artikel (273h). Dit geldt ook voor een aparte en verruimde strafbaarstelling van voordeeltrekken uit mensenhandel (in artikel 273fb).
- *Kinderhandel*: Mensenhandel tegen kinderen beneden de leeftijd van achttien jaren wordt voorzien van de juridische kwalificatie “kinderhandel”. De bescherming van minderjarigen tegen (in het bijzonder) seksuele uitbuiting wordt bovendien beter. Waar in de rechtspraak momenteel soms nog de ‘mate van overwicht’ of het ‘beoogde financiële voordeel’ wordt betrokken bij de afweging of wel niet sprake was van uitbuiting, is hiervoor met de toevoeging van het nieuwe lid 6 geen ruimte meer. Dit biedt meer mogelijkheden voor een succesvolle vervolging voor seksuele kinderuitbuiting.

Nieuwe strafbaarstellingen

- *Voordeeltrekken*: Door het verruimen van de strafbaarstelling van voordeeltrekken, verwacht het OM meer strafzaken voor de rechter te kunnen brengen tegen profiteurs van mensenhandel, kinderhandel of de ernstige benadeling.
- *Ernstige benadeling*: Het OM ziet toegevoegde waarde in de introductie van de strafbaarstelling van ‘ernstige benadeling’ in artikel 273fa. Dit biedt ruimte om strafrechtelijk op te treden tegen gevallen van ernstige arbeidsmisstanden waarin de bewijsdrempel van arbeidsuitbuiting niet wordt gehaald, maar wel sprake is van strafwaardig gedrag. Deze “extra sport op de strafrechtelijke ladder” biedt hiervoor meer armslag. In het consultatieadvies heeft het OM vraagtekens geplaatst bij de introductie van een nieuwe wetsterm. Het OM heeft de wetgever gewezen op mogelijke afbakenings- en definitieproblemen tussen ernstige benadeling en arbeidsuitbuiting en heeft gevraagd om een verduidelijking. Het OM constateert dat de wetgever hieraan tegemoet is gekomen door in de Memorie van Toelichting aan de hand van voorbeelden concrete aanknopingspunten te bieden voor de rechtspraak. Een periode van onzekerheid over de precieze toepassing van de nieuwe wetsterm ligt evenwel in de lijn der verwachting. In de zittingszaal zal moeten blijken of de aanknopingspunten voldoende zijn. Momenteel worden er door het Functioneel Parket en de Nederlandse Arbeidsinspectie afspraken uitgewerkt over de wijze waarop de graduele verschillen tussen arbeidsuitbuiting en ernstige benadeling - bijvoorbeeld langs de criteria van het Chinese Horeca arrest – concreet kunnen worden gemaakt als voorzet voor de zittingsrechter. Daarnaast worden afspraken gemaakt op welke wijze de instroom van ernstige benadeling-zaken via het strafrecht afgedaan zullen worden. Het OM is gestart met het werven van extra officieren van justitie en parketsecretarissen om deze instroom van strafzaken te kunnen behandelen.

Aandachtspunten

- *Behouden artikel 273f lid 1 sub 3 Sr*: Het OM heeft in de consultatiefase geadviseerd om dit subonderdeel niet te laten vervallen. Deze strafbaarstelling heeft voor de praktijk veel toegevoegde waarde. De strafbaarstelling is een krachtig instrument bij het bestrijden van mensenhandel, omdat een verdenking van mensenhandel al snel kan ontstaan bij het behulpzaam¹ zijn bij grensoverschrijdende vormen van prostitutie (geconstateerd bij een grenspassage of prostitutiecontroles). Het sublid kan een opstap zijn voor een opsporingsonderzoek naar de overtreding van andere subleden van artikel 273f lid 1 Sr. In de praktijk betekent het dat sneller tot een opsporingsonderzoek en voorlopige hechtenis overgegaan kan worden. Het sublid kan ook een vangnet zijn als voor de andere subleden de bewijsdrempel niet wordt gehaald. Een voordeel is namelijk dat de aanwezigheid van een dwangmiddel niet bewezen hoeft te worden². Een ander voordeel is dat er geen oogmerk op uitbuiting bewezen hoeft te worden, maar dat kan worden volstaan met het vaststellen van ‘omstandigheden die uitbuiting veronderstellen’ (zoals door de Hoge Raad is bepaald), waarbij voorwaardelijk opzet of zelfs verwijtbaarheid voldoende is (zoals ook bij het nieuwe artikel 273fb). De afschaffing van sub 3 leidt in de visie van het OM tot minder mogelijkheden om mensenhandel daadkrachtig te bestrijden. Overwogen kan worden om de strafbaarstelling niet te schrappen, maar deze op te nemen in een aparte bepaling met een lager strafmaximum.
- *Non-punishment beginsel*: Het OM steunt de keuze van de wetgever om non-punishment (het beginsel van niet-bestrafing) niet specifiek in de wet neer te leggen en onderschrijft de toelichting hierop in de memorie van toelichting. Het huidige instrumentarium biedt afdoende ruimte voor de officier van justitie om met slachtofferschap rekening te houden. In algemene zin zal het beginsel worden toegepast in situaties die zich voordoen in gevallen waarin slachtoffers in de context van mensenhandel worden gedwongen strafbare feiten te plegen (meestal bij criminele uitbuiting). Of een slachtoffer voor niet-bestrafing van strafbare feiten in aanmerking komt, kent geen zwart-wit benadering. Het gaat om een grijs gebied waarbij veelheid van feiten en omstandigheden (ernst van de feiten, mate waarin iemand weerstand mag bieden, belangen van de slachtoffers van die strafbare feiten) een rol spelen. De officier van justitie beslist op grond van het opportuniteitsbeginsel of en voor welk(e) feit(en) een vervolging tegen de verdachte wordt ingesteld (artikel 167 Sv) onderscheidenlijk de rechter of een verdachte straf verdient (artikel 9a Sr en 350 Sv). Hierdoor is het mogelijk om maatwerk te leveren. Ten aanzien van de toepassing van het beginsel door de officier van justitie geldt dat het OM het beleid daarover nader heeft uitgewerkt in de Aanwijzing mensenhandel³ en de Aanwijzing over het sepot en de sepotgronden⁴. Deze aanwijzingen berusten op een wettelijke grondslag en zijn bindend voor het OM.

Mensenhanden als delict

- Het wetsvoorstel verruimt het strafrechtelijk beschermingsbereik van slachtoffers van uitbuiting aanzienlijk. Het strafrecht alleen is echter onvoldoende. Mensenhandel is - en blijft - een complex delict dat vaak lastig te bewijzen is. Dit heeft onder meer te maken met de lage medewerkingsbereidheid van slachtoffers, die wegkomt achter – door de handelaren gecreëerde – afhankelijkheid, overwicht en angst. Om die reden onderschrijft het OM de bredere integrale aanpak van het kabinet, zoals die in het actieplan samen tegen mensenhandel is geformuleerd. Effectievere opsporing en vervolging moet het sluitstuk zijn als andere maatregelen die juist zijn gericht op het voorkomen van slachtofferschap (preventie, voorlichting en het opwerpen van barrières), niet doeltreffend zijn gebleken.

¹ De huidige wettekst ziet op de handelingen “aanwerven, medenemen en ontvoeren”. Gelet op hiervoor genoemde ‘toegankelijkheid’ ligt het voor de hand om de handelingen ook in lijn te brengen met de handelingen van het nieuwe sub 1 (hetgeen het beschermingsbereik aanzienlijk vergroot).

² De wetgever redeneert dat het middel ‘misbruik van kwetsbaarheid’ gemakkelijk kan worden aangenomen en oogmerk van uitbuiting daaruit volgt (en dat dus kan worden volstaan met de strafbaarstelling van sub 1). In de rechtspraak zien we dat rechters niet genegen zijn om deze redenering te volgen. Ook de Nationaal Rapporteur Mensenhandel brengt deze redenering ter discussie en het hekelt dat er geen duidelijk onderscheid wordt gemaakt tussen uitbuiting en dwangmiddelen (zie pag.12 NRM rapportage Herziening artikel 273f Wetboek van Strafrecht, december 2024).

³ Stcr. 2022, 5901

⁴ Stcr. 2022, 16129